

VU Research Portal

Een luisterend oor. Het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid

de Graaf, G.; Lasthuizen, K.M.

published in

Justitiële Verkenningen
2013

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Graaf, G., & Lasthuizen, K. M. (2013). Een luisterend oor. Het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 59-71.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Een luisterend oor

Het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid

*G. de Graaf en K. Lasthuizen**

Er is momenteel veel discussie over het melden van misstanden binnen de overheid en hoe daarmee wordt en moet worden omgegaan. In deze discussie spelen klokkenluiders die naar buiten zijn getreden en externe meldpunten een grote rol; het functioneren van *interne* meldsystemen blijft vaak onderbelicht. Dat is opvallend, omdat we uit onderzoek weten dat vrijwel alle meldingen in Nederland door ambtenaren (eerst) intern worden gedaan – dat is volgens de meldprocedures ook voorgeschreven. Een goed functionerend intern meldsysteem – waarin de melder professioneel wordt behandeld – is dan ook van cruciaal belang. Het vermindert bovendien de noodzaak voor het doen van externe meldingen en stelt de overheidsorganisatie in staat om zelf de mogelijke misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te onderzoeken.

We tasten in het duister hoe goed de interne meldprocedures momenteel in Nederland functioneren. Wat we weten is dat in veel meldprocedures wordt aangestuurd op primair melden in de lijn, bij de direct leidinggevende of een hoger leidinggevende. Zo wordt de melding zo dicht mogelijk bij de bron gedaan, is de gedachte. In nagenoeg alle huidige meldprocedures wordt tevens een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) genoemd. In de eerste klokkenluidersregeling binnen de

* Dr. Gjalte de Graaf is als universitair hoofddocent verbonden aan de onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/quality-of-governance). Dr. Karin Lasthuizen is als universitair hoofddocent verbonden aan de onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/quality-of-governance). Dit artikel rapporteert over de belangrijkste resultaten van onderzoek dat werd verricht in opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zie De Graaf e.a. 2013.

overheid – die voor de rijksoverheid – werd voor het eerst over een VPI gesproken. Sinds 1 mei 2003 zijn de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen op grond van de Ambtenarenwet verplicht om een klokkenluidersregeling te hebben (Spoor & Sinnema 2011). Al deze regelingen kennen een verplichting om een VPI aan te stellen.

Alhoewel leidinggevend en VPI's vaak fungeren als eerste aanspreekpunt op het gebied van meldingen, weten we weinig over de wijze waarop ze aan die rol in de praktijk invulling geven en hoe hun rol door melders wordt ervaren. In de meldprocedure die geldt voor Rijk en politie, die model heeft gestaan voor vele meldprocedures binnen de overheid, is de wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld op hoofdlijnen beschreven. Per overheidsorganisatie kan dit anders worden ingevuld.¹ De rol van de leidinggevend is nauwelijks beschreven. Dit roept de vraag op, op welke verschillende wijzen deze rollen in de praktijk worden ingevuld, en – nog belangrijker – welke invulling het best werkt, ook met het oog op een goed functionerend stelsel voor het melden van misstanden dan wel integriteitsschendingen.² Hierbij zijn ook de ervaringen en beleving van ambtenaren zelf ten aanzien van het huidige meldsysteem binnen de overheid van groot belang.

Onderzoeksvraag en aanpak

De onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam heeft in 2012 in opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek verricht naar deze thematiek, waarbij de centrale onderzoeksvraag luidde: *Hoe functioneert het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid, en welke verbeteringen zijn er (eventueel) mogelijk?*

Onder meldsysteem verstaan wij de wijze waarop binnen de organisatie het intern melden van een vermoeden van een integriteitsschending is georganiseerd. Van het meldsysteem maken regelingen (zoals de interne meldprocedure en richtlijnen voor VPI's) en de functiona-

1 Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572).

2 Zie ook Handreiking vertrouwenspersonen integriteit, BIOS 2010.

rissen die een rol hebben bij het melden (bijvoorbeeld de VPI's of leidinggevendenden) deel uit.

Om de onderzoeksvraag adequaat te kunnen beantwoorden zijn het onderzoek en het verslag hiervan opgesplitst in twee delen.

Ten eerste is een grootschalige survey uitgezet onder Nederlandse ambtenaren. Hierbij is gebruikgemaakt van het zogenoemde Flitspanel van BZK. In dit panel zijn 38.000 ambtenaren uit alle sectoren van het openbaar bestuur vertegenwoordigd, die een paar keer per jaar op vrijwillige basis meewerken aan Flitspanel-onderzoek. In september 2012 vond het onderzoek naar het interne meldsysteem van de overheid plaats, waarbij bijna 7.500 ambtenaren (ongeveer 20%) de enquête hebben ingevuld.

Ten tweede zijn 25 telefonische interviews gehouden met VPI's en vertegenwoordigers van interne meldpunten. Van de 25 respondenten hadden er 14 een opleiding bij het BIOS gevolgd. Uit het contactbestand van BIOS zijn willekeurig mensen benaderd. Daarnaast zijn willekeurig overheidsorganisaties benaderd met de vraag of een vertrouwenspersoon (VP) of medewerker van het meldpunt aan het onderzoek mee zou willen werken. Als leidraad voor de interviews is een vragenlijst gehanteerd met semi-open vragen, waarbij de gegeven antwoorden leidend waren voor de volgorde van de vragen. Bovendien is de eerdergenoemde survey gebruikt bij de analyse. Van de bijna 7.500 respondenten van de survey, bleken er 137 VPI te zijn. Deze respondenten hebben een eigen vragenlijst gekregen; veelal open vragen vergelijkbaar met de vragen die gesteld waren tijdens het telefonische interview. Deze deelenquête is apart geanalyseerd en naast de uitkomsten van de interviews gelegd.

De opbouw van dit artikel volgt deze tweedeling in het onderzoek.

Eerst wordt gerapporteerd over de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het enquêteonderzoek. Vervolgens staan de conclusies en aanbevelingen uit de interviews centraal.

Deelname aan de enquête en meldgedrag

Maar liefst 2.035 van de 7.315 ondervraagde ambtenaren (bijna 28%) geven aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Dit geeft het belang van het onderzoek duidelijk aan. Helemaal als blijkt dat de huidige

Tabel 1 **Redenen om (vermoede) misstand niet te melden
(meerdere antwoorden mogelijk)**

N=776	Wel
Ik vermoedde dat er toch niets mee zou worden gedaan	42,5%
Ik vond het niet ernstig genoeg	7,6%
Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken	14,8%
Ik heb geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie ik zou moeten melden	30,8%
Ik ben bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf	40,5%
Ik kan het goed met de pleger(s) vinden	2,4%
Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)	3,7%
Ik wil de positie van collega's niet in gevaar brengen	10,4%
Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand af te handelen	1,5%
Ik had niet genoeg bewijsmateriaal	15,3%
Iemand anders had de misstand al gemeld	5,0%
De meldingsprocedure is omslachtig	2,2%
Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk	17,4%
Mijn collega's raadden af om de misstand te melden	8,9%
Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6,7%
Voor mij was de misstand zo afdoende afgehandeld/opgelost	3,5%
Anders	17,4%

interne meldprocedures lang niet overal op orde zijn: het blijkt dat relatief weinig ambtenaren (vermoede) misstanden melden bij de VPI (ongeveer 10%). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat minder dan de helft van de ondervraagde ambtenaren ervan op de hoogte blijkt te zijn dat er een VPI aanwezig is in hun organisatie. Daarnaast weten de meeste respondenten niet of de organisatie voorziet in rechtsbescherming van melders en welke mogelijkheden er zijn om anoniem of vertrouwelijk te melden. Het niet op de hoogte zijn van de precieze werking van het interne meldsysteem lijkt het meldproces te belemmeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de redenen die respondenten opgeven om een door hun vermoede misstand *niet* te melden bij een daartoe aangewezen instantie (zie tabel 1).

Bovenaan staan het vermoeden dat met de melding toch niets wordt gedaan en de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf, gevolgd

door geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden. Ook het (waarschijnlijk) niet anoniem kunnen melden vormt voor een substantieel deel van de respondenten een reden om een vermoede misstand niet te melden. Uit bovenstaand beeld blijkt hoe belangrijk het is om het interne meldsysteem op orde te brengen, de bekendheid over de precieze werking in de organisatie te vergroten en vertrouwen te kweken in het integriteits- en meldsysteem.

Ervaringen van melders met de meldprocedures en -instanties

Aan de ondervraagde ambtenaren die een (vermoede) misstand (wel) hebben gemeld, is gevraagd hoe zij de meldprocedures en -instanties ervaren. Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan, geven bijna vier op de tien respondenten een positief antwoord geeft een op de tien een neutraal antwoord; de helft van de melders geeft aan niet tevreden te zijn. Uit de toelichting op dit oordeel blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Ontevreden zijn melders voornamelijk omdat het ongewenste gedrag van de pleger(s) niet is gestopt en omdat in hun beleving er geen of te weinig actie is ondernomen na het doen van de melding. Als reden wordt daarnaast aangevoerd dat er vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling is gegeven, dat zij niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang, dat het proces (te) lang wordt gevonden of dat zij zich niet serieus genomen voelen. Deze antwoorden geven nogmaals aan dat de omgang met de melding van belang is, niet alleen in feitelijke zin, maar ook ten aanzien van de beleving van medewerkers hierover.

Over de rol van de VPI

Aan de 112 respondenten die gemeld hebben bij de VPI binnen de organisatie is voorts een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding bij de VPI (zie tabel 2).

Tabel 2 De rol van de VPI

N=112	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
De VPI gaf mij informatie en advies over hoe te handelen	34,8%	33,0%	17,9%	7,1%	7,1%
De VPI bood mij ondersteuning	42,0%	25,9%	18,8%	7,1%	6,3%
De VPI heeft duidelijk gemaakt of ik vertrouwelijk kon melden en wat dat precies inhoudt	33,9%	33,0%	16,1%	9,8%	7,1%
De VPI heeft in mijn zaak bemiddeld	16,1%	14,3%	33,9%	12,5%	23,2%
De VPI bood mij bescherming tegen mogelijke negatieve gevolgen van mijn melding	16,1%	11,6%	33,9%	17,9%	20,5%
De VPI gaf duidelijke uitleg over wat mij te wachten stond in het meldproces	21,4%	17,0%	33,0%	16,1%	12,5%
De VPI hield mij op de hoogte van de voortgang van het meldproces	17,9%	18,8%	24,1%	18,8%	20,5%
De VPI zorgde voor voldoende nazorg na afloop van het meldproces	16,1%	11,6%	22,3%	23,2%	26,8%

Hieruit blijkt dat ongeveer twee derde van de respondenten het eens is met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan vier op de tien respondenten antwoorden instemmend dat de VPI ook duidelijke uitleg gaf over wat hun te wachten stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Opvallend is ten slotte dat ruim drie op de tien respondenten aangeven dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.

Ten aanzien van de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen de organisatie komt in het algemeen de volgende beleving naar voren.

Ambtenaren die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie laten zich over het algemeen positief uit over de VPI en zijn in meerderheid van mening dat de VPI in de organisatie als een meldpunt voor (vermoede) misstanden wordt gezien en/of als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook ziet ruim de helft de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en zijn zij tevreden over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoren naar verhouding iets minder goed. Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten en valt op dat hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis hebben over wat deze precies doet.

Over de rol van leidinggevenden

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden van hebben. Meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren is tevreden over hun direct leidinggevende als het gaat om voorbeeldgedrag ten aanzien van integriteit, oog en oor hebben voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving en een adequate reactie als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Ook is een groot deel van mening dat hun leidinggevende zorgvuldig omgaat met zowel de melder als de pleger van een misstand. Veel respondenten zijn er niet van op de hoogte of hun leidinggevende bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie inschakelt, en het valt op dat twee op de tien van mening zijn dat de direct leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.

Hierover is aan leidinggevenden zelf een aantal aanvullende vragen voorgelegd. Hieruit blijkt dat driekwart van de leidinggevenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op hun rol als meldpunt. Voorts heeft minder dan 10% van de leidinggevenden een cursus of training gevolgd, aan intervisie of intercollegiaal overleg deelgenomen, dan wel specifieke informatie of instructies ontvangen

van de werkgever. Dit is opvallend, temeer omdat ook leidinggevendenden een grote rol voor zichzelf weggelegd zien als intern meldpunt. Hoewel (bijna) de helft van de leidinggevendenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld een VPI, heeft de meerderheid van de leidinggevendenden het liefst dat zij in eerste instantie worden ingelicht en zouden zij het bovendien vervelend vinden als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in hun afdeling of team.

Over de rol van de organisatiecultuur

Ook een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie. Naar voren komt dat het melden van een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en de leidinggevende om over het algemeen niet aanvaardbaar wordt gevonden. Een groot deel van de ondervraagde ambtenaren vindt niet dat er sprake is van een organisatiecultuur waarin melden wordt aangemoedigd en het melden van misstanden de melder in dank wordt afgenomen. Het beeld dat verder uit de antwoorden naar voren komt, is dat respondenten niet zo goed weten wat er gebeurt buiten de eigen werkomgeving na het doen van een melding, binnen het meldproces zelf, bijvoorbeeld of er bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie wordt ingeschakeld en hoe het management reageert op een (vermoede) misstand. Dit blijkt ook uit het feit dat het voor meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren niet precies duidelijk is waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Verbeterpunten

Het belangrijkste verbeterpunt dat wordt aangedragen door de ondervraagde ambtenaren is het geven van een grotere bekendheid aan de procedures rondom het melden van misstanden en aan de betrokken meldinstantie. Het feit dat vele respondenten tevens aangeven dat zij naar hun idee niet voldoende op de hoogte zijn om de vraag te beantwoorden, wijst eigenlijk ook in deze richting. Daarnaast wordt door een substantiële groep een betere bescherming van de melder

genoemd. Daarmee samenhangend wordt regelmatig de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en/of externe meldinstantie. Breder, maar ook vager, wordt soms aangegeven dat een cultuuromslag nodig is.

Ook aan leidinggevendenden, vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen (VPOO's) en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en ondernemingsraad (OR-)leden is gevraagd hoe zij de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie beoordelen. Het belangrijkste verbeterpunt dat (ook) door hen wordt genoemd, is dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. Dit kan ook de drempel verlagen om (vermoede) misstanden te melden. Hierbij zijn ook de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders twee belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevendenden en de andere meldpunten meer garantie te worden gegeven dat de aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, waarbij voldoende terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt vormt. Een relatief grote groep van leidinggevendenden, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR-leden geeft overigens aan dat er volgens hen geen (duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie onduidelijkheid bestaat onder werknemers over waar zij kunnen melden in hun organisatie. Binnen deze groep wordt gepleit voor één centraal meldpunt, in plaats van meerdere meldpunten. Dit hangt samen met een door sommigen expliciet uitgedrukte zorg of een (intern) meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren.

Conclusies en aanbevelingen uit het kwalitatief onderzoek

Wat direct opviel bij de analyse van de interviews met VPI's en vertegenwoordigers van interne meldpunten was de enorme verscheidenheid in de wijze waarop overheidsorganisaties invulling hebben gegeven aan de inrichting van hun interne meldsysteem. Belangrijkste conclusie van dit deel van het onderzoek is het belang van een meldsysteem als onderdeel van een integraal integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. De precieze invulling kan verschillen, *zolang integriteit in het algemeen en melden in het bijzonder maar de aan-*

dacht krijgen. Het belang van meer helderheid over het meldsysteem bleek al uit het enquêteonderzoek.

In elke organisatie gaat er wel eens iets mis. Daarom is het van belang dat datgene wat misgaat niet alleen gemeld wordt, maar dat er vervolgens ook adequaat met de melding en de melder wordt omgegaan. De (emotionele) drempels om een melding te doen zijn vaak hoog. Het belangrijkste is dus uiteindelijk die drempels zo laag mogelijk te maken. In het algemeen is het de taak van leidinggevendenden om te weten wat er speelt en de drempel voor het bespreekbaar maken van problemen en melden van misstanden zo laag mogelijk te maken en goed weten op te schalen als ze het zelf niet kunnen of mogen oplossen. Ze moeten zeker *niet* uitstralen dat ze bij een melding met een probleem worden opgezadeld waar ze niet op zitten te wachten. Als de VP's zich gesteund weten door hun leidinggevendenden, komt dit, zoals valt te verwachten, de positie van de VP's en de effectiviteit van het integriteitsbeleid ten goede.

Over het algemeen hebben organisaties die het minste aandacht hebben voor vertrouwenspersonen en de meldprocedure – bijvoorbeeld doordat de VPI weinig tijd voor zijn/haar werkzaamheden kan vrijmaken of doordat er op het totaal aantal werknemers weinig VPI's beschikbaar zijn – ook het minste aantal meldingen. In die zin is aandacht voor de VPI in de organisatie een graadmeter voor hoe serieus het integriteitsbeleid in de organisatie wordt genomen. Daarbij gaat het er niet om of er veel of weinig op papier is vastgelegd door de organisatie. Papieren regelingen alleen lossen niets op; dat doen uiteindelijk de vertrouwenspersonen zelf. Hierbij zijn de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit en het meldsysteem van groot belang. Een goed meldsysteem verhoogt het aantal meldingen. Als de VPI wordt aangesteld louter omdat het een verplichting is en de VPI verder geen instructies krijgt en niet of nauwelijks wordt geëvalueerd, duidt dat op een cultuur waar het thema integriteit niet hoog op de agenda staat. In een dergelijke cultuur wordt minder gemeld en wordt een VPI minder vaak opgezocht om twijfels te bespreken. Het valt te verwachten dat in een dergelijke cultuur meer schendingen ongestoord plaatsvinden.

Over de rol van de VPI

De voornaamste invulling van de rol van de VP in de praktijk is die van klankbord, gevolgd door adviespunt. VPI's worden door werknemers

benaderd over een breed scala aan onderwerpen. Het is vervolgens aan de VPI om te bepalen of het werkelijk een integriteitskwestie betreft. De meeste tijd van de VPI gaat dan ook zitten in het voeren van gesprekken. Daarbij gaat het erom een luisterend oor te bieden. Ongeveer de helft van de VP-respondenten is alleen VPI, de andere helft is ook vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen, de hier genoemde VPOO+I. Als voordeel van de combinatiefunctie wordt vaak gezien dat het makkelijker is voor medewerkers om één loket te hebben. Omdat er in één kwestie vaak zowel I- als OO-elementen zijn, is het voor de VP ook makkelijker. Anderzijds worden OO en I ook als verschillende soorten integriteitsproblemen gezien, waar de VP anders mee omgaat, of om moet gaan. Bij de OO-kwesties is in eerste instantie de medewerker zelf de benadeelde partij en niet de organisatie; bij I-kwesties is de organisatie juist vaak de benadeelde partij. Bij OO is de medewerker die op gesprek komt bij de VP dus vaak ook zelf betrokken. De VPOO+I's proberen eerst helder te krijgen om welke van de twee typen schendingen (OO of I) het gaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat de scheidslijnen niet altijd helder zijn en dat een en ander vaak door elkaar heen loopt. Al met al bevelen we aan om kwesties aangaande integriteit (I) en aangaande ongewenste omgangsvormen (OO) onder te brengen bij een enkele vertrouwenspersoon. Verder moet een VP niet te snel een zaak als arbeidskwestie (A) bestempelen en naar bijvoorbeeld personeelszaken doorsturen, maar eerst goed kijken of er toch geen integriteitskwesties spelen waarbij de VP een rol kan spelen.

Spagaat

Vertrouwenspersonen bevinden zich soms in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de potentiële melder. Uiteindelijk is het van belang dat (de top van) de organisatie de VPI het vertrouwen geeft om een juiste inschatting van de situatie te maken en zich realiseert dat daarbij het belang van de melder/werknemer voor de VPI zwaar moet wegen. Over het algemeen geldt dat de VPI meer naar de melder op kan schuiven; zo wordt ook meer recht gedaan aan de 'vertrouwens'-verwachtingen die de functie oproept. De term vertrouwen in de 'vertrouwenspersoon' kan in het geval van I misleidend werken, omdat de VPI geen absolute betrouwbaarheid kan garanderen over al hetgeen een medewerker komt vertellen. De betrouwbaarheid speelt

op twee niveaus: het vertrouwelijk houden van informatie en het vertrouwelijk houden van de identiteit van de medewerker. Hoewel kwesties waarin de vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd in verhouding niet vaak voorkomen – het gaat dan namelijk om ernstige strafbare gedragingen (ambtsmisdrijven) – blijken deze kwesties voor veel VP's een lastig punt te zijn. De grenzen aan de vertrouwelijkheid worden ook door verschillende VP's anders ingevuld. De toezegging van vertrouwelijkheid door de VP is vaak ruimer dan de wet op dit punt toestaat. Ambtenaren zijn verplicht aangifte te doen van ambtsmisdrijven, en moeten vermoedens dus op zijn minst intern melden zodat het bevoegd gezag de beslissing kan nemen of hier aangifte van moet worden gedaan. VP's zijn ambtenaren, dus deze wettelijke verplichting rust onverkort op hen; ze hebben ook geen verschoningsrecht. Dit betekent dat als zij worden opgeroepen door een rechter, zij moeten vertellen wat zij van medewerkers hebben vernomen. Voor de gemiddelde VP blijkt het lastig om een goede invulling te geven aan het bepalen en het bespreken van de grenzen aan de vertrouwelijkheid die ze kunnen bieden. Vaak weten ze niet precies in welke gevallen ze gehouden zijn om de vertrouwelijkheid te doorbreken. Dit kan ertoe leiden dat ze kwesties doormelden tegen de zin van een medewerker terwijl dit niet had hoeven, of zaken *niet* doormelden terwijl dit juridisch juist wel had gemoeten. VP's zijn hiervan lang niet altijd goed op de hoogte en kunnen dit mede daardoor niet goed uitleggen aan de medewerkers die bij hen op gesprek komen. Dit kan wantrouwen opleveren en heeft het risico van een vertrouwensbreuk.

Tot slot: over de rol van leidinggevenden

In alle officiële meldprocedures wordt aangestuurd op primair melden in de lijn, bij de direct leidinggevende of een hoger leidinggevende. Zo wordt de melding zo dicht mogelijk bij de bron gedaan. Als de potentiële melder dat echter om wat voor reden dan ook niet kan of niet prettig vindt, moet er een andere meldmogelijkheid zijn. Als een melder niet bij de leidinggevende wil of kan melden, ligt een gesprek met de VPI voor de hand. De VPI moet dan niet de rol aannemen van degene die de vermoede misstand onderzoekt. Dat blijkt een misverstand die de benaming 'meldpunt' vaak oproept; in een rol als onderzoekende instantie moet neutraliteit juist vooropstaan. Als de VPI als 'meldpunt'

wordt beschouwd, houdt dit in dat hij of zij na de melding met het bevoegd gezag of een centraal meldpunt contact opneemt en de melding en de melder naar dit bevoegd gezag of meldpunt doorgeleidt. Een organisatie kan (zoals hierboven genoemd) een centraal meldpunt hebben, zeker bij grotere organisaties; uit het enquêteonderzoek bleek immers het belang om deze meldfunctie zo onafhankelijk mogelijk van het management te plaatsen. Anders moet in ieder geval heel duidelijk zijn binnen de organisatie wie het bevoegd gezag is dat het onderzoek uitvoert; daar moet ook rechtstreeks gemeld kunnen worden. Als algemene aanbeveling geldt dat de VPI in een zo vroeg mogelijk stadium de potentiële melder duidelijk maakt dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en anonimiteit, en waar die precies liggen.

Literatuur

De Graaf e.a. 2013

G. de Graaf, K. Lasthuizen, T. Bogers, B. ter Schegget e.a., *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid*, Vrije Universiteit Amsterdam 2013.

Spoor & Sinnema 2011

S. Spoor & E. Sinnema, 'De vertrouwenspersoon integriteit in spagaat', in: S. Verheij & E. Karsing (red.), *Jaarboek integriteit*, Den Haag: BIOS 2011, p. 58-67.